

EGY KÖZMENEDZSMENT FELADAT TÁRSADALMASÍTÁSÁNAK TRADÍCIÓI

THE TRADITIONS OF THE NATIONALIZATION OF A PUBLIC MANAGEMENT TASK

PROF. H.C. DR. HABIL. LÁCZAY MAGDOLNA tanszékvezető főiskolai tanár
Debreceni Egyetem Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar, Hajdúböszörmény

Abstract

During the period that followed the change of regime in Hungary some of the reforms related to public management has been unfinished. The definition of law enforcement in the context of international comparison is not unequivocal. It shows variegation, accordingly it is difficult to emphasize the civil security and property protection's components. During the confirmation of law enforcement there was an easy to define and still active phenomenon which created the following two types of groups: the classical continental and the British models. In Hungary in these days we aspire to firm the civil law enforcement by our traditions. Today, the EU defines common defence policy on the grounds of subsidiarity. It also supports various organizational models.

The terminology of law enforcement most often refers to the Anglo-Saxon roots of policing. However, we are proud to have our own traditions for centuries. Independence and national defence have always been closely connected to policing. A current issue of them today is that of law enforcement.

In Hungary the definition of law enforcement concerns a specific field of public administration. The aim is to train civil professionals who meet the civil security systems of the member countries with that of the norms of the Union. In regional contribution they are able to make a good use of their knowledge. They also need to be able to promote the nationalization of law enforcement.

1. Szándék és aktualitás

Az ókori Rómát a gall támadástól a libák a hangos kiabálással mentették meg, a magyar történelemben ehhez hasonlóan, a darvak figyelmeztettek a török támadásra. Ők lettek a rendészet legendás madarai, Manapság a sikeres rendészethez nem elég libát tartani, és a darvak megfogyatkoztak, egyébként is költöző madarak. „Segítségük” nélkül kell újra értelmeznünk és definiálnunk az egyes országokban és az Unióban használt civil rendészet fogalmát.

A magyar társadalomban a rendszerváltás óta immár felnőtt egy generáció, akiknek a folyamatosan reformokhoz kellett igazodnia. Az a mondas, miszerint csak a változás ténye változatlan, számukra evidens, mégis azt tapasztaljuk, hogy a tradíciók megtartásának igénye megjelenik a különböző reformokban, szervezetfejlesztésekben. A magyar társadalomban az állam hatalmi, igazgatási kompetenciáinak meghatározása során bizonyos közfeladatok reformja, átalakítása a rendszerváltás óta nem zárult le. Ezek közül napjaink egyik aktuális kérdésköre a rendészet, amelynek a fogalmi elhelyezésétől a reformig tartó folyamatáról egyre sürgetőbben jelennek meg különböző koncepciók, és alakulnak spontán formái.

A rendészet fogalma a közel és a régmúltban is a magyar társadalomban sajátos értelmezéseket kapott. A Magyar Tudományos Akadémia Rendészettudományi Bizottságának álláspontja szerint a rendészet a közigazgatás speciális területe. Más szempontból azonban leggyakrabban a közrenddel, a közbiztonsággal, a vállalkozók, az állampolgárok vagyoni értékeinek védelmével kapcsoljuk össze, így viszont joggal tartja számon a rendészettudomány (Korinek 2008, 33–34.).

A látszólagos ellentmondást igyekszik oldani az a megállapítás, amelyet a Legfelső Bíróság kimondott, eszerint a rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű (1/1999. sz. LB Közigazgatási Jogegység Határozat). Ebből újabb kérdések születnek: államigazgatási vagy önkormányzati alrendszereket érint, esetleg a köztestületek jogköre, vagy létezik más, alternatív értelmezés is? A szakirodalomban közösségi rendészetként (Community Policing) megtalálható irányzat a társadalommal való kommunikációt, a közös fellépés lehetőségét egy olyan szervezeti és jogkör megosztó rendszerben képzelel el, amelyben a civil szerveződések és feladatok rendszere megtalálható (Christián 2010).

A rendszerváltáskor elmaradt az örökölt rendészeti szervezetek megújítása. Erre azért lett volna már akkor nagy szükség, mert nemcsak a szocializmus korára, hanem az egész 20. századra jellemző volt a végletes centralizáció, a militarista szellemű működtetés, a hatóságok monopóliumának megtartására való törekvés, ami egyben a civil társadalomtól való elkülönülést is jelentette (Finszter Géza 2008).

Azok az elképzelések, viták, amelyek napjainkban a rendőrségi és az önkormányzati feladatok megosztásának a reformjáról szólnak, és a rendészet újrafogalmazását jelenthetnék, még lezáratlanok.

2. A biztonság szervezésének piacosodása

Lasz György véleménye szerint (Lasz 2010) az új világ, új szakmát igényel. Nemcsak Európára, hanem Magyarországra is prognosztizálja, hogy a közeljövő számos olyan globalizációs, migrációs, etnikai és egyéb feszültséget hordoz magában, amelyet az Unióban lévő államoknak rendeznie kell. Ugyanakkor úgy véli, hogy számos régi és új tevékenység során szükséges ugyan a biztonságot garantálni, de ma már a közrendészet vagy képtelen lenne ellátni azokat, vagy nem is az ő feladata.

Az Európai Unió által kiadott Fehér Könyv szerint a magánbiztonsági cégek térnyerése az egyes tagállamokban különféle okokra vezethetőek vissza. Ilyennek vélik a magán és a közérdek határának elmosódását, a rendőrségek túlterheltségét, illetve a finanszírozás állami nehézségeit. A közelmúltban hasonló jelenségek zajlottak le hazánkban is. Megszűntek a privatizáció után azok a közösségi szervezetek, amelyek révén a rendőrség a civil társadalom segítségére számíthatott. Ezen elsősorban a jelenlét, az őrködés, portaszolgálat stb. értendő, amelynek hiányára aztán a piaci viszonyokat felismerő privát társaságok alakultak. Ez a tény azt bizonyítja, hogy megváltozott a közbiztonság őrzése, ezért nem csupán a hatalmi és igazgatási ágakat, hanem a piaci részesedést is komolyan kell venni (Christián 2010). Megállapíthatjuk, hogy differenciálódó igazgatási és biztonsági területek formálódnak, amelyeknek szakembereit új képzési tematika szerint érdemes felkészíteni egy új típusú, sokoldalú szervező, irányító és szolgáltató feladatra. Mind az igazgatási, mind a civil (védelmi) szervezetek számára szükségesek az igazgatási, a gazdasági, a menedzsment ismeretek, amellyel a szakszerű, ellenőrizhető biztonságsszolgáltatás társadalmasításához járulhatnak hozzá.

3. A magyar rendészet – rendészeti igazgatás múltja

A nemzetközi szakirodalomban szívesebben idézik a civil rendészet angolszász gyökeireit, amelyből lényegében az amerikai sokszínű rendszer is kifejlődött, de ennél számunkra lényegesebb, hogy létezik a magyar társadalomban is az évszázados hagyományokra visszavezethető rendészeti igazgatás. Különös a magyar rendészetben, hogy mindig összekapcsolódott a függetlenségi mozgalmakkal, és képes volt saját tradícióit rendkívüli helyzetekben is átörökíteni.

A magyar vármegyerendszer évszázadaiban az önkormányzatiság sajátos rendszere jött létre. A megye statutuma (saját működési szabályzatának összeállítása) és a nemesek kiváltságai tették lehetővé az öngazgatás legfontosabb területeinek a birtoklását, nevezetesen, hogy az igazgatás, a szabályalkotás (törvénykezés) és az igazságszolgáltatás megyei kiváltságával élhettek. A legfontosabb fórumokon, a közgyűlésben és a sedrián, azaz a megyei ítélőszéken, az alispán, az esküdtek és a főszolgabírók joga és kötelessége volt a rend fenntartása. Emellett az adószedés, a kóbor jószágok megkeresésében, a lopások, a határviták stb. ügyében jártak el. Mellettük a települések falubírái is hoztak intézkedéseket néhány ügyben, így ha lopáson értek valakit a pásztorok, szőlőkerülőket, azt kalodába zárták, vagy más megszegyenítést alkalmazhattak. Az alispán – aki a megyei igazgatás vezetője, bírja – mellett másféle ispánok is léteztek, akiknek a jogköre speciálisabb volt. Közülük kiemelhetjük a kiváltságos területek önálló rendészeti tevékenységét, példaként említhetjük a kunok, hajdúk, székelyek öngazgatását, illetve a kapitányokat, vajdákat, akik az önkormányzatukat vezették (Láczay 1981, 177–194.).

A várispánok, erdőispánok vagy a határispánok szintén a helyi rendészet felelősei voltak. A városi igazgatásban a magisztrátusok, a bírók tevékenységét említhetjük, irányításukkal a város polgárai közreműködtek a közrend és a közbiztonság fenntartásában, mellettük a város alkalmazott poroszlokat, hajdúkat, akik a város urainak utasításai szerint a végrehajtásban vettek részt.

Természetesen a történelmi korokig való visszapillantás nem lehet nagyon részletes, de a jogkövetés hagyományának egyik különleges példaként kiemelendő az egykori török hódoltság területén létrejövő parasztvármegye. Ezt a nemesi vármegyei elvek szerint a jogkövető jobbágyság szervezték, és a magyar jogszokásnak megfelelően működtették a török által megszállt területeken. A megosztottság korszakának másik fontos eredménye, hogy a különböző megszálló csapatok nem tudták felszámolni, megdönteni a magyar rendvédelmet, mert a magyar jogszokás minden szigora ellenére, épp a lakosságnak köszönhetően, képes volt a mindenkori helyzethez alkalmazkodni. Ebből adódóan természetesen tartjuk, hogy a 18. századig a rendvédelmünk jellemzői között sorolhatjuk az alulról történő szerveződést, a helyi közösségek irányításának önkormányzati jogát.

A 18–19. században számos változás következett be (Láczay 2010). Az osztrák udvar Mária Terézia uralkodása alatt az egész birodalom igazgatását meg kívánta változtatni, szakszerűbbé akarta a hivatali eljárásokat formálni, de a politikai egyezkedéseknek köszönhetően a megyék mégis megerősödtek eközben. Létrejöhettek ugyan országos hatóságok – például a Helytartótanács –, de a központosító hatása legfeljebb arra terjedt ki, hogy rendszeres jelentéseket kért a megyéktől, amelyek az udvari centralizációval szemben kitartóan védtek önállóságukat. Az egységes közigazgatás és adórendszer mellett a rendvédelmet is centralizálni akarta II. József, aki anyja rendőrség-alapító törekvését folytatva a városi rendőrhivatalokat szervezte meg. Ezek a szervek azonban inkább politikai, titkoszolgálati feladatokat láttak el, és nem is tudtak a magyar társadalomba beépülni. A megyék önkormányzatisága viszont erősödött, és a rendvédelemre alkalmazott pandúrok,

csendőrök, csendbiztosok munkájának sajátosságai között említhetjük, hogy nem lépheték át a megyehatárokat. Mielőtt idealizálnak a múltat, megemlítjük, hogy a magyar szólás szerint nem volt lehetetlen, hogy rablóból pandúr legyen, de olyanról is tud a néphagyomány, amikor a zsványok, a betyárok megegyeztek a megye pandúrjaival. A források, a nép meséi, dalai szerint voltak rendes- és kapcabetyárok, az első a sorstársait védte, míg a kapcabetyár bárkit elárult.

A reformkor számos törvénye közül az 1840: IX. törvény fontos állomása a rendészeti igazgatásnak. A rendőrségről szól, de van benne egy kitétel, amely szerint létrehozandó egy olyan speciális feladatokat ellátó rendőri erő, amely a kertek, mezők, erdők, legelők, méhesek rendjéért és biztonságáért felel. A későbbi községi törvény szerint ezekre az „ál-lásokra” a község vagy az érintett gazdák fogadták fel és fizették a kerülőket.

Az 1848-as időszakot nem véletlenül tartjuk a magyar történelem dicsőséges korszakának. A forradalom győzelmének hírére a megyékben, a községekben megkezdődött a nemzetőrség önkéntes szervezése, amelynek két része volt, a csendre és vagyonbiztonságra ügyelő helyi szervezet és az ún. mozdítható önkéntes nemzetőrség. Míg az előzőt jogosan a rendvédelem önkéntes szervezeteként azonosíthatjuk, a másodikból a forradalmi események során a honvédség alakult ki (Láczay 1999). A magyar polgárőrség szerveződése, önkormányzati jellege szintén erre a forradalmi időszakra esett, amelynek aztán az 1848: XXII. törvénycikk bevezetője adja a jogi megerősítését. Eszerint: „a személyes, a vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztosítása az ország polgáira bízatik”.

A szabadságharc után, a Bach-korszakként emlegetett időszak igazgatási reformjait a magyar társadalom nem támogatta, de mégis ekkor kezdték megalapozni a modern, szakképzett rendvédelmi és rendészeti igazgatást.

A rendészet polgári alapokon nyugodott, és sok mindent átvett a reguláris rendészettől a monarchia idejében, amelynek a közös ügyek és a belügyhöz tartozó rendvédelem sajátos megosztó jogköre és annak formáinak nyomait még a háborúk és forradalmak idején is felfedezhetjük. A két világháború között a centralizálás és az államosítás jellemzi ezt a szakterületet, amit csendőrség és a rendőrség jog- és hatáskörének a szabályozásával értek el, és egyre kevesebb figyelem fordult a civil vagy az önkormányzatok által szervezett rendészetre, de a falvak hagyományos őrző-védő szervezetei még működtek (kerülők, pásztorok fogadása, önkéntes tűzoltók stb.).

A II. világháború utáni magyar rendőrség és rendvédelem nem tudta folytatni vagy kialakítani a demokratizálódást, hiszen a totális centralizálás és a militarizálás volt a jellemző, amelyben a rendvédelem működésétől inkább a katonai szervezeti rendet igényelte a hatalom. Az igazsághoz azonban hozzátartozik, hogy ezekben az években is történtek változások, amelyek közül 1954-ben kapott a magyar rendőrség egy tipikusan igazgatás-rendészeti feladatot, a lakosság személyigazolvánnyal történő ellátását. A rendvédelmi feladatok a következő években különböző minisztériumok felügyelete alá tartozott, így megemlítendő a belügy, a hadügy, a pénzügy és az igazságügy.

A rendszerváltás azonban annyi új feladatot hozott, amelyben folyamatos igazgatási reformokkal és átszervezésekkel kívánták a mindenkor vezetőket az európai normákhoz igazítani a hazai viszonyokat. Mindeközben közösségi szervezetek szüntek meg, és újak születtek.

4. Hagományok és új kihívások

A lisszaboni szerződés 2007-ben kihirdetett és törvénnyel megerősített álláspontja szerint: „Az Európai Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, ahol tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait. A tagállamaiban azonban a rendészet szervezetei nagyon különbözőek, viszont az együttműködésben, a védelmi, gazdasági, kereskedelmi, munkavállalási, oktatási, igazságszolgáltatási közös feladatokban mindenki feltételezi azt a szakmai tudást, amellyel az érintett szakterületek vezetőinek, dolgozóinak rendelkeznie kell. Az uniós irányelvek és határozatok azonban éppen a képzések esetében hiányosak, vagy épp másként értelmezendők. A European Security and Defence College és a Common Security and Defence Policy virtuális kollégiumoknak a civil lakosságra vonatkozó az irányelvei, a konferenciáinak a dokumentumai szerint nem a civilek részvételére, a polgárok önszerveződésére, hanem reguláris erők működésére vonatkoznak. Megfogalmazódnak azonban – a fentebb Lasz Györgytől idézett területekre – feltételezett és elvárt kompetenciák, amelyek a biztonságsszolgáltatás társadalmasítását segítik elő, illetve feltételezik.

Néhány, a gyakorlatban igényelt kompetencia: Legyen a civil szervezetnek sokoldalú szervezője, aki alkalmas az irányító és szolgáltató feladatokra, ismerje a biztonsági és az igazgatási területeket, rendelkezzen igazgatási, gazdasági, menedzsment, szociológiai és pszichológiai ismeretekkel, alkalmas legyen a civil rendészet adott szervezetének a vezetésére, és ismerje a saját mikro társadalmi kultúráját, segítse elő a civil lakosság megnyerését és bevonását a biztonsági, rendészeti (ön)igazgatásba (Kökényesi 2010).

Ilyen vezetők azonban nincsenek, ezeket a készségeket nem lehet örökölni, erre a civil képezni kell a szakembereket, és ezzel elérkeztünk egy új kérdéshez.

A jelenlegi képzési kínálatban hová tartozna, és milyen képzési tematika alapján lehetne olyan felsőfokú végzettséggel és képzettséggel rendelkező szakembert képezni, aki a polgári biztonságot, a személy és vagyonvédelmi feladatokat, a közlekedés és szállítmányozás során jelentkező biztonság védelmét képes megszervezni, irányítani, abban részt venni. Másrészt a kisebbségi önkormányzatok, a civil szervezetek szószólója, szervezője, a vagyonvédelmi vállalkozások vezetője, vagy a civil rendészetben jelentkező adatvédelmi titkok őrzője, védelmének ügyintézője, másrészt a rendőrség és más védelmi szervezetek együttműködő partnere tudna lenni. A felsorolt szakterületeken ráadásul együtt kellene működnie az állami hatóságoknak és a civil szervezeteknek, a társadalomnak. Vannak már olyan adatbázis kezelésekkel foglalkozó országos hálózatok, amelyek mind a rendőrségnél, mind az önkormányzatoknál civil foglalkozású, de a védelmi munka alapszabályait ismerő, szakembereket kívánnak (pl. okmányiroda, gazdasági rendészet stb.). Léteznek civil szervezetek, amelyek a közösségi rendészethez sorolhatók, és egy új, bár történelmi hagyományokat is prezentálni tudó társaságot képezve, a társadalommal való kommunikációban, a felügyeletben, a jelenlétben, a lakossággal való együttműködésben nyilvánulhatnak meg, jelenthetnek a közszféra számára segítséget (pl. települési polgárőrök). Ilyen szervezetek továbbá a polgárőrök mellett, a kisebbségi önkormányzatokat segítők, a krízis helyzetekben a lakosságot koordinálók, a különböző védelmi szervezetek, amelyek megfelelő ismeretekkel rendelkező szervező vezetésével képesek lesznek az EU országaival a határon átvágó és a határokon belüli együttműködésre is.

A magyar társadalomban felmerülő fenti igényeknek, a közbiztonság, az alternatív rendészet, a speciális társadalmi érdekképviselések és konfliktusok közösségi kezelésének, úgy véljük, az oktatásban még nincs kellő reprezentációja.

A képzési szinteket és célokat vizsgálva megállapítható, hogy a polgári személy- és vagyonvédelem átalakult, számos funkcióváltással egyre bővült, miközben a kezdeti munkaerő-kínálat csökkent, átalakult, és a mostani fiatalok közül a biztonsági szolgálatra jelentkezők közül igen kevesen rendelkeznek szakirányú ismeretekkel (a sorkatonai szolgálat megszűnésével még a szakszavak jelentésének az értelmezésére is szükség van). Ennek pótlására elterjedtek azok az iskolarendszerű és felnőttképzési szakképzések, az egyes szakképzési szintek minősítését az Országos Képzési Jegyzékben találhatjuk. Működik az országban néhány rendészeti szakközépiskola, amelynek végzősei tagadhatatlan előnnyel, elsősorban a hivatásos rendvédelmi szakokon tanulnak tovább.

Ennek a felismerésnek a hatására készítettük el Debreceni Egyetem Gyermekeknevelési és Felnőttképzési Kara szakalapítási dokumentációját a Polgári védelem és vagyonvédelmi szervező alapképzési szakhoz.

Az új kihívásokra választ kereső BA szakon, amelynek a Polgári biztonság- és vagyonvédelmi szak nevet adtuk, a képzési- és kimeneti követelmények meghatározásánál szembekeverültünk azzal a problémával, hogy a meglévő tudományági besorolás és képzési területi rendszer több tagját érintjük, de egyik ághoz sem tartozik profiltisztán a szak tematikája. A meglévő rendszerek közül a jogi-igazgatási területhez tartozik az igazgatásszervező, a közszolgálati képzés a közgazdaságtani, míg a szociális, a non-profit szervezetek vezetése, gazdálkodása a társadalomtudományi, végül a gazdálkodási és menedzsment ismeretek oktatása az üzleti szakági területen található. Nevében talán hasonlítható a nemzetvédelmi és katonai, valamint a rendvédelmi képzésekhez, de azokon nem a civil szférának, hanem a reguláris szervezeteknek, hatóságoknak képeznek. Így a választ keresve, a szakirodalmi áttekintést, a magyar történelmi példákon keresztül a mai társadalom vizsgálatán át folytatva, találunk ugyan számos más, az alapítandó szakunkat érintő diszciplínát, de a létesítendő képzés szakági megnevezésénél mégsem tehetünk jelenleg mást, mint az igazgatási ág megjelölését. A tervezett szakunk célja azonban ennél sokrétűbb.

A hazai hagyományok szellemiségét megőrizve, de az európai normákat figyelembe véve olyan szakemberek képzése a célunk, akik képesek a változó társadalmi rendszeren belül keletkező anomáliák felismerésére, az okok feltárására, kutatására, a társadalmi beilleszkedési zavarokkal küzdő egyének, csoportok problémáinak inklúzív (felzárkóztató, befogadó) kezelésére. Az önszerveződés és a helyi értékek és érdekek védelmében a helyi társadalom vezetésére alkalmas szakemberek képzése a cél, akik képesek az emberi viselkedés kollektív normáinak elsajátíttatására. Komplex, szintetizált társadalomtudományi, igazgatási ismereteik birtokában alkalmasak az emberi jogokon és a társadalmi igazságosság elvein alapuló, a társadalmi integrációt és a demokratikus viszonyok erősítését szolgáló igazgatási és szervezési munka végzésére, gazdálkodási döntési alternatívák kidolgozására, menedzselésére, értékelésére.

Visszatérve az első gondolathoz, az aktualitást és a szándékot most másként közelítve, elmondhatjuk, hogy a szándék egy nemes célt kíván szolgálni, egy élhető és békés országban a biztonságot közös értéknek tekintő, azt az alapértékek között számon tartva, a közösség számára vezető szakemberek képzését, amelynek az aktualitását a globális terrorizmus, békétlenség és intolerancia adja. A realitása azonban függ a közmenedzsment több más alrendszerétől, elsősorban a felsőoktatás szintén folyamatos változásától. Az előterjesztés a döntéshozók elé került, a válaszra várva optimistán készíjtjük elő a megvalósítást.

Felhasznált irodalom

- Christián László (2010): Alternatív rendészet, PhD disszertáció.
- Finszter Géza (2008): Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. In. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, IX. Pécs.
- Korinek László (2008): A Magyar Rendészettudományi társaságról. In.: Garamvölgyi László (szerk.): Rendőrség 2007. Budapest, 33–34. p.
- Kökényesi József (2010): Az önkormányzati rendészet lehetősége a magyar közigazgatásban, In. http://www.kozigkut.hu/doc/kokenyesi_10okt.pdf
- Láczay Magdolna (1981): A megyei önkormányzat a reformkori Szabolcs megyében. In.: Levéltári Szemle 1. 1981. 177–194. p.
- Láczay Magdolna (1999): A szabolcsi nemesség társadalmi tagozódása a XIX. század első felében. Kandidátusi disszertáció.
- Láczay Magdolna (2010): Trendek s tradíciók a hazai polgárosodáskezdetén In. Megtalálható-e a múlt? Tanulmányok Gyáni Gábor 60. születésnapjára, Argumentum, Bp. 259–269. p.
- Lasz György (2010): Akinek vagyona, annak biztonsága? Gondolatok a vagyonvédelem és a magánbiztonság térfeléről, In. Hadmérnök, 2010. 1. szám.
- European Security and Defence College In. http://www.eduline.hu/hirek/20090211_esdp_orientacios_kurzus.aspx; http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00003_en.htm
- European Security and Defence Policy In. The EU and a 'better world': what role for the European Security and Defence Policy? <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2008.00692.x/full>
- 1/1999. sz. LB Közigazgatási Jogegység Határozat.